

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

МІШИНА НАТАЛЯ ВІКТОРІВНА

УДК 352 (73+410): 34.05

**МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В США ТА
В СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ
І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ
ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

ОДЕСА - 2002

Дисертацією є рукопис.
Робота виконана в Одеській національній юридичній академії
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
ОРЗІХ Марко Пилипович,
Одеська національна юридична академія
Міністерства освіти і науки України, завідувач
кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ФРИЦЬКИЙ Олег Федорович,
Академія адвокатури України, професор
кафедри історії і теорії держави і права

кандидат юридичних наук, доцент
РЕЗНІЧЕНКО Семен Васильович,
Одеський юридичний інститут Національного
університету внутрішніх справ МВС України,
начальник кафедри цивільного та трудового права

Провідна установа: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України, відділ конституційного права і
місцевого самоврядування (м. Київ)

Захист відбудеться 07.12.2002 року о 13.30 годині на засіданні
спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної
академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії (65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2).

Автореферат розісланий 5.11.2002 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Г. І. Чанишева

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У 1997 році Європейська комісія “За демократію через право” Ради Європи (Венеціанська комісія) відзначила, що розділ Конституції України “Місцеве самоврядування” заслуговує на позитивну оцінку, проте “оскільки більшість питань у самій Конституції не вирішено, розвиток багато в чому буде залежати від законодавства”.

На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, яка є органічною частиною адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. При проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага приділяється вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування (див. Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Указом Президента України від 30.08.2001 р. “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”).

Вивчення досвіду зарубіжних країн сприятиме підвищенню ефективності виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань. Зокрема, на думку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, в Україні Європейська хартія місцевого самоврядування ще далека від повної імплементації (див. Рекомендацію КМРВЄ 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні). У цьому відношенні особливий інтерес представляє досвід Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство). Ратифікація Хартії цією державою обумовила проведення комплексної реформи муніципального управління; багато інститутів реформувалося з урахуванням відповідного досвіду США. Досвід цієї країни також представляється цікавим для вивчення. Віднесення регулювання муніципального управління до компетенції суб'єктів федерації та сильні демократичні традиції обумовили не тільки надзвичайне розмаїття муніципального права США. Ці ж фактори викликали і мінливість муніципального права. З метою максимального збільшення ефективності його норм процес пошуку нових варіантів розв'язання існуючих проблем муніципального управління відбувається постійно та паралельно в усіх штатах.

Українсько- та російськомовних досліджень муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві небагато, – існування в Україні континентальної моделі місцевого самоврядування зумовлює пильну увагу дослідників до країн із схожим муніципальним устроєм. Деякі аспекти муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві розглядалися Б.С. Криловим, А. О. Мішиним, В. В. Смірновим, В. О. Баран-

чіковим, І. М. Вайль, Н. О. Куфаковою, В. М. Моргачьовим, В. Г. Графським, Н. Ю. Козловою.

Муніципальному управлінню в США та в Сполученому Королівстві (переважно його організації) присвячені розділи або їх частини в монографіях А. Ткачука, Р. Аграноффа, Т. Брауна “Місцеве самоврядування: світовий та український досвід” (1997), “Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування” (за загальною редакцією О. Ю. Оболенського, 1999), Б. М. Свірського “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні” (2001).

Проблеми походження місцевого самоврядування в Сполучених Штатах Америки розглядав В. М. Калашніков у монографії “Еволюція інститутів держави та права у північно-американських колоніях європейських країн (XVII – XVIII століття) ”; деякі питання, пов'язані із фінансуванням діяльності муніципальних органів, привертала увагу економістів (стаття І. Розпутенко “Досвід запозичень органів місцевого самоврядування Великої Британії”, статті фахівців Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України щодо муніципальних облігацій в США).

Проте останнє комплексне дослідження муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві датується останньою третьою ХХ століття (Г. В. Барабашев “Муніципальні органи сучасної капіталістичної держави (США, Великобританія)”, 1971), та, природно, не орієнтоване на порівняльний аналіз із сучасним станом муніципального управління в пострадянських країнах.

Викладене обумовлює вибір теми дисертаційного дослідження та її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрям дослідження пов'язаний із загальною проблемою, яка розробляється науковцями Одеської національної юридичної академії “Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин” та включений до програми республіканської теми, за якою ведуться дослідження на кафедрі конституційного права Одеської національної юридичної академії (проект “Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави” (реєстраційний номер Державного комітету України з питань науки і технологій - 08.06.03 / 001 – 93)).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є порівняльно-правовий аналіз муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві, вивчення можливостей використання досвіду цих держав в Україні.

Відповідно до поставленої мети дисертаційного дослідження вирішувалися такі задачі:

- надати стислий історичний огляд розвитку муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві, звертаючи особливу увагу на основні етапи розвитку та на події, які мали вплив на сучасне муніципальне управління в цих державах та на головні особливості муніципальних систем Сполученого Королівства та США;

- розглянути системи органів муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві (у зв'язку з наявністю обмежень до обсягу дисертаційного дослідження до роботи не включені матеріали, які стосуються

особливостей муніципального управління столиць Сполученого Королівства та США, залежних територій);

- проаналізувати компетенцію муніципальних органів цих держав;
- розглянути фінансові основи муніципального управління в Сполученому Королівстві та в США (у зв'язку з наявністю обмежень до обсягу дисертаційного дослідження до роботи не включені матеріали, які стосуються комунального господарства, створення та використання позабюджетних фондів та ін.);

- вивчити організацію муніципального управління в Сполученому Королівстві та в США (у зв'язку з наявністю обмежень до обсягу дисертаційного дослідження до роботи не включені матеріали, які стосуються процесу формування муніципальних органів, організації діяльності окремих органів та їхніх структурних частин та ін.);

- сформулювати пропозиції щодо можливого удосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з урахуванням досвіду Сполученого Королівства і США.

Об'єктом дисертаційного дослідження є система відносин, які виникають у процесі створення та функціонування муніципальних органів у США та в Сполученому Королівстві.

Предметом дисертаційного дослідження є системи органів муніципального управління США та Сполученого Королівства, компетенція та фінансові основи діяльності цих органів, організаційні форми муніципального управління у цих державах, а також потенційні можливості використання відповідного досвіду досліджуваних систем в Україні.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є діалектичний та комплексний підходи до об'єкту дослідження. Правові явища аналізувалися з урахуванням принципів історизму, системності дослідження, об'єктивності та конкретності, єдності предмету та методів дослідження, методологічного плюралізму.

На всіх етапах виконання роботи використовувалися порівняльно-правовий і формально-юридичний методи та метод аналогії. Крім того, при огляді розвитку муніципального управління в США і в Сполученому Королівстві та при визначенні особливостей муніципальних систем цих держав використовувався переважно історичний метод; при розгляді систем органів

муніципального управління в цих державах – переважно конкретно-соціологічний та статистичний методи; при характеристиці компетенції муніципальних органів та фінансових основ муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві – переважно метод функціонального аналізу та метод абстрагування; організація муніципального управління досліджувалася переважно за допомогою методів аналізу, синтезу, та методу моделювання.

У процесі роботи над дисертацією автор використовував роботи українських вчених, які займаються проблемами місцевого самоврядування – М. О. Баймуратова, В. М. Кампо, М. І. Корнієнка, М. П. Орзіх, В. Ф.

Погорілка, М. О. Пухтинського, В.Ф.Сіренка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького та ін.

Нормативну й емпіричну базу дисертаційного дослідження складають Конституція США та конституції суб'єктів федерації, нормативні акти органів державної влади та муніципальних органів США, нормативні акти органів державної влади та муніципальних органів Сполученого Королівства, хартії та конституції муніципальних органів, офіційні статистичні дані, опубліковані в пресі та розміщені в Глобальній мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є сучасним комплексним порівняльно-правовим дослідженням інституту муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

Наукова новизна дисертаційного дослідження відображується у положеннях, які виносяться на захист:

- докази того, що до складу сучасної системи органів муніципального управління Сполученого Королівства входять лише органи муніципального управління загальної компетенції (а не загальної та спеціальної компетенції);

- твердження про те, що не всі спеціальні та шкільні округи в США є органами муніципального управління, а тільки ті, що є незалежними;

- пропозиція виділяти дві організаційні форми муніципального управління в тауншипах – у залежності від того, є тауншип інкорпорованим чи ні, замість того, щоб взагалі не класифікувати типи муніципального управління в тауншипах, або вважати організаційними формами форми “збори жителів тауна (тауншипа – *Н. М.*)” та “збори представників жителів тауна” (В. В. Смірнов);

- твердження про те, що, на противагу існуючій в літературі думці, різновиди організаційної форми “рада – мер”, “рада – слабкий мер” та “рада – сильний мер” є саме різновидами цієї форми, а не самостійними організаційними формами управління муніципальних корпорацій;

- твердження про те, що комісійна форма управління муніципальних корпорацій, на відміну від поширеної точки зору, виникла не на основі практики управління приватними корпораціями, а на базі комісійної форми муніципального управління графств;

- на основі досвіду США та Сполученого Королівства сформульована пропозиція щодо доцільності скорочення в Україні кількості місцевих податків та зборів та про перегляд їхніх видів;

- на основі досвіду Сполученого Королівства сформульована пропозиція щодо введення в Україні єдиної, спрощеної форми місцевого самоврядування для територіальних колективів, до складу яких входить менше ніж 150 членів;

- на основі досвіду США сформульована пропозиція щодо нормативного закріплення в Україні двох різновидів існуючої організаційної форми місцевого самоврядування для сіл, селищ та міст, розроблених із використанням двох різновидів організаційної форми управління муніципальних корпорацій “рада – мер” і щодо надання територіальним колективам права обирати одну з цих форм.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення дисертаційного дослідження та сформульованих висновків і пропозицій полягає в тому, що вони можуть бути використані у процесі вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування та при визначенні тенденцій його майбутнього розвитку, організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи.

Наукове значення дисертації полягає в тому, що її положення є певним внеском у вивчення муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві на сучасному етапі.

Положення дисертації можуть бути використані при читанні лекцій та проведенні занять з курсів “Державне право зарубіжних країн”, “Муніципальне право України” та ін., а також у процесі підготовки навчальної та навчально-методичної літератури з цих курсів.

Ряд положень та висновків дисертації мають дискусійний характер і можуть служити матеріалом для наукових дискусій та подальших досліджень.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Матеріали дисертаційного дослідження обговорювалися на кафедрі конституційного права Одеської національної юридичної академії, на щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького складу Одеської національної юридичної академії.

Автор роботи виступала з науковими доповідями та повідомленнями по темах: “Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в США та в Великобританії” (Одеса, 1999 рік), “Організаційні форми місцевого самоврядування в США: сучасні тенденції” (Одеса, 2000 рік), “Деякі можливості вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні (на матеріалах практики Сполученого Королівства)” (Одеса, 2001 рік), “Податок місцевої ради в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії” (Одеса, 2002 рік); запропонувала свої

пропозиції при обговоренні проекту Муніципального кодексу України, яке відбувалося в Одеській обласній державній адміністрації в 2001 році.

Автор дисертації представила на Міжнародну науково-практичну конференцію “Сучасний конституціоналізм і конституційна юстиція” наукове повідомлення на тему “Акти органів конституційного правосуддя як джерело муніципального права в Україні й у США” (Одеса, 2000 рік), на Міжнародну наукову конференцію “Проблеми права на зламі тисячоліть” (Дніпропетровськ, 2001 рік) – тези доповіді “Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії”, брала участь у щорічній науково-практичній конференції Української Академії державного управління при Президентові України (Одеський філіал) “Державна регіональна політика: теоретичні засади формування і механізм реалізації” (2000 рік), у щорічній науково-практичній конференції Української Академії державного управління при Президентові України (Одеський філіал) “Феномен регіональної політико-адміністративної еліти в сучасній Україні” (1999

рік), у засіданні круглого столу в редакції журналу “Юридический вестник” “Загальна декларація прав людини та Україна” (Одеса, 1998 рік), у Науково-теоретичній конференції, присвяченій 50-річчю Ради Європи (Київ, 1999 рік), у щорічних літніх школах права “Європейські студії – 98” і “Європейські студії – 99” (Київ).

Публікації. На основі матеріалів дисертації автором опубліковано 10 статей, тез доповідей та наукових повідомлень, у тому числі 5 – у фахових журналах та в збірниках наукових праць, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів і висновків. Повний обсяг дослідження складає 226 сторінок, у тому числі 15 рисунків, 7 таблиць, 4 додатки на 21 листі, 24 листа списку використаних джерел, що включає 302 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовуються актуальність теми дисертації, ступінь дослідженості проблеми, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету і завдання, об'єкт, предмет, методологічну основу дослідження, основні положення, які виносяться на захист, викладається практичне та теоретичне значення отриманих результатів, їхня наукова новизна та форми апробації результатів дисертаційної роботи.

Перший розділ – “Історико-теоретичні основи муніципального управління в Сполученому Королівстві та в США. Системи органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві” містить два підрозділи. **Підрозділ 1.1. “Основні етапи розвитку муніципального права в Сполученому Королівстві та в США”** починається з аналізу

особливостей муніципальних систем цих країн. На сучасному етапі муніципальне управління в них організовано згідно з моделлю, головною особливістю якої є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, які здійснюють “опіку над муніципальними виборними органами” (Г. В. Барабашев).

Звертається увага на те, що цю модель доцільно іменувати “англо-американською”, а не “англосаксонською”. Представляється, що термін, який вживається для характеристики моделі муніципального управління в Сполученому Королівстві, США, Канаді, інших країнах із схожими муніципальними моделями, повинен або носити нейтральний характер (за аналогією з терміном “континентальна модель”), або містити в собі вказівки на держави, муніципальне управління в яких є найбільш типовим для аналізованої групи країн. Включення до найменування лише однієї з історичних частин Сполученого Королівства представляється недостатнім у зв'язку з посиленням в ХХ столітті впливу муніципального права США, у першу чергу, на муніципальне право Сполученого Королівства, Канади та Австралії.

У розділі міститься аналіз основних етапів розвитку муніципального управління на території Сполученого Королівства та США. Особлива увага приділяється впливу організації муніципального управління Англії на розвиток муніципального права США в період колоніальної залежності, виникненню перших систем органів муніципального управління (у Сполученому Королівстві – в 1832 і в 1835 роках, відповідно, органів спеціальної та загальної компетенції. Визначити точну дату виникнення муніципального управління на території США представляється утрудненим у зв'язку з тим, що його регулювання завжди знаходилося в компетенції суб'єктів федерації), головним особливостям муніципальних систем цих держав.

Історичний аналіз виникнення та розвитку муніципального управління у США та у Сполученому Королівстві супроводжується розглядом основних джерел муніципального права цих країн.

З огляду на сучасний етап розвитку законодавства України про місцеве самоврядування, першочергову увагу приділено хартіям муніципального управління (конституції муніципального управління – у Сполученому Королівстві), в тому числі їхньому змісту, дискусійному питанню про необхідність створення так званих “модельних” хартій. У США воно вирішене на користь існування таких хартій, у Сполученому Королівстві, в ході комплексної муніципальної реформи 1990-х – 2000-х років, – навпаки. Крім того, зазначено, що цікавим для подальшого вивчення з можливістю використання відповідного досвіду в Україні є один з етапів цієї реформи, який передбачає розробку заходів щодо залучення населення до взаємодії з органами муніципального управління (наприклад, створення молодіжних муніципальних рад).

У підрозділі 1.2. “Адміністративно-територіальний устрій та системи органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві” констатовано, що регулювання муніципального управління штатами обумовлює відсутність єдиної системи органів муніципального управління на території США. Крім того, органи муніципального управління існують не на всій території держави, – вони відсутні на малонаселених територіях деяких суб'єктів федерації.

У США створюються і функціонують органи муніципального управління загальної і спеціальної компетенції. До органів муніципального управління загальної компетенції відносяться відповідні органи:

- на рівні графств;
- нижче рівня графств (органи управління муніципальних корпорацій і органи муніципального управління тауншипів).

Графства є найбільш крупними адміністративно-територіальними одиницями всіх штатів, крім Коннектикуту та Род-Айленду. Тауншипи (тауни, плантації, містечка) розташовуються на території штатів Вермонт, Вісконсин, Іллінойс, Індіана, Канзас, Коннектикут, Массачусетс, Мен, Міннесота, Міссурі, Мічиган, Небраска, Нью-Хемпшир, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Пенсільванія, Род-Айленд, Південна Дакота і Північна Дакота.

Для систем органів муніципального управління Сполученого Королівства і США характерна наявність органів муніципального управління, створення яких є як обов'язковим, так і факультативним. В США до останніх відносяться муніципалітети (вілліджі, бороу, тауни і сіті, які, як правило, з ініціативи територіальних колективів, отримали статус публічних (муніципальних) корпорацій) та органи муніципального управління спеціальної компетенції, територія діяльності яких, як правило, не збігається з адміністративно-територіальним поділом.

Автором запропоновано при характеристиці цих органів вживати термін “спеціальні та шкільні округи”, який є найточнішим перекладом “special and school districts” (науковці ще іменують їх “спеціальними районами”, “шкільними та спеціальними районами”, “шкільними округами та спеціальними районами”).

Автором дослідження спростовується твердження про те, що всі спеціальні та шкільні округи є муніципальними органами. В дисертації підкреслюється, що до органів муніципального управління спеціальної компетенції відносяться незалежні спеціальні та незалежні шкільні округи.

Органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються з ініціативи членів територіальних колективів, отже, поступове збільшення кількості таких органів свідчить, у першу чергу, про високу ефективність їхньої діяльності. Запозичення досвіду створення таких органів в Україні є перспективним, але лише в міру поліпшення економічної ситуації, – у Спо-

лученому Королівстві, наприклад, головною причиною ліквідації органів муніципального управління спеціальної компетенції стала нестача коштів для забезпечення власної діяльності і, як наслідок, різке зниження ефективності функціонування цих органів.

Муніципальне управління у Сполученому Королівстві тривалий час було організоване по-різному в кожній з історичних частин держави: в Англії та Уельсі, у Шотландії, у Північній Ірландії. У дослідженні звертається увага на те, що в даний час розходження стають все більш істотними: після відновлення функціонування Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу та Асамблеї Північної Ірландії до їхньої компетенції передано вирішення деяких питань, які стосуються діяльності органів муніципального управління на відповідних територіях.

У 1998 році закінчився етап муніципальної реформи, який передбачав внесення змін до системи органів муніципального управління у Великобританії. У теперішній час на території Англії функціонують органи муніципального управління:

- метрополітенських районів;
- унітарних округів;
- графств та районів (територія деяких графств поділена на райони).

На території Уельсу та Шотландії функціонують органи муніципального управління унітарних округів, на території Північної Ірландії – органи муніципального управління районів.

У Великобританії право здійснювати муніципальне управління також мають територіальні колективи деяких приходів та громад (у залежності від кількості членів територіального колективу); найбільш крупні приходи за своїм клопотанням можуть одержати статус тауна.

Другий розділ – “Компетенція та фінансові основи діяльності органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві” – включає два підрозділи, в яких розглянуто межі компетенції муніципальних органів, основні джерела формування прибуткових частин муніципальних бюджетів та основні напрямки використання бюджетних коштів.

У підрозділі 2.1. “Правові основи компетенції органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві” констатується, що компетенція органів муніципального управління Сполученого Королівства визначається актами Парламенту Сполученого Королівства, парламентів історичних частин держави, актами інших державних органів. У разі виникнення спорів про компетенцію, вони вирішуються в судовому порядку з урахуванням принципу *intra vires* (у межах повноважень). Найбільш широкі повноваження мають унітарні округи Англії, Шотландії та Уельсу, метрополітенські райони Англії та райони Північної Ірландії; повноваження графств та районів Англії за сукупністю аналогічні повноваженням унітарних округів.

Діяльність муніципальних органів приходів, громад, таунів носить більшою частиною факультативний характер.

Компетенція органів муніципального управління в США закріплена переважно в нормативних актах парламентів та інших органів суб'єктів федерації. Компетенція органів управління муніципальних корпорацій, інкорпорованих тауншипів та інкорпорованих графств може бути розширена за рахунок закріплення в їхніх хартіях відповідних норм, якщо останні не суперечать чинному законодавству. При судовому вирішенні спорів про компетенцію до уваги береться правило Діллона, за змістом аналогічне принципу *intra vires*.

Найбільшим обсягом повноважень наділені графства. Коло повноважень тауншипів, як менш крупних адміністративно-територіальних одиниць, є більш вузьким. Муніципальні корпорації надають послуги, що “доповнюють” перелік послуг графств. Спеціальні та шкільні округи є вузькоспеціалізованими муніципальними органами і діють за галузевим принципом, надаючи (стосовно послуг органів муніципального управління загальної компетенції) “додаткові” послуги.

Спеціальні округи створюються для надання окремого виду або декількох видів послуг, тісно пов'язаних один з одним: послуг у сфері освіти (як правило, для будівництва шкільних установ, створення та утримання бібліотек, – тобто функції шкільних округів не дублюються), соціальних послуг, транспортних послуг, послуг щодо охорони навколишнього середовища, послуг у житловій сфері, послуг щодо забезпечення пожежної безпеки.

Більшість спеціальних округів (93,5%) є одноцільовими. Шкільні округи

здійснюють управління та фінансування шкільних установ, за винятком приватних.

Значної уваги приділено характеристиці основних напрямків витрат муніципальних органів Сполученого Королівства та муніципальних органів загальної компетенції США, серед яких соціальні, екологічні, житлові програми, економічний розвиток території (планування, зонування, управління об'єктами комунальної власності, капітальне будівництво, створення нових робочих місць, залучення туристів), благоустрій території, утримання місць відпочинку, культурних та спортивних споруд, комунальний транспорт, утримання шосейних доріг та вулиць, капітальне будівництво, забезпечення пожежної безпеки, організація культурного дозвілля населення, послуги в сфері освіти тощо.

Представляється, що в Україні може бути використано досвід органів муніципального управління щодо виявлення суб'єктів, здатних надати ці послуги з найкращим співвідношенням “ціна/якість”, та щодо запобігання можливих зловживань, щодо надання прозорості інформації про суттєві умови цих контрактів і про їхнє виконання. У роботі особлива увага при-

діляється дослідженню засобів здешевлення вартості послуг, які надаються муніципальними органами.

Зокрема, докладно охарактеризований один з етапів реформи органів муніципального управління у Сполученому Королівстві, який передбачає введення програми “найкраща якість” (best value). Відповідно до цієї програми, більша частина органів муніципального управління щорічно складає “План надання послуг найкращої якості”, у якому, в тому числі, обґрунтовує необхідність надання кожної послуги безпосередньо самим органом муніципального управління (а не делегування цього іншим органам муніципального управління, органам держави, іншим особам). Плани аналізуються аудиторами і доводяться до відома членів територіального колективу.

У підрозділі 2.2. “Фінансове забезпечення діяльності органів муніципального управління в Сполученому Королівстві та в США” аналізуються джерела формування прибуткових частин бюджетів органів муніципального управління у Сполученому Королівстві та в США.

У США органам муніципального управління надається можливість одержання певної частини загальнодержавних податків або податків суб'єктів федерації (як правило, податку з нерухомого майна, податку з продажу, прибуткового податку). Місцевий (муніципальний) податок мають право запровадити переважно органи муніципального управління спеціальної компетенції, інкорпоровані тауншипи та муніципальні корпорації у разі отримання згоди більшості членів територіального колективу та схвалення ставки податку на референдумі.

У Сполученому Королівстві єдиним податком, який зараховується в муніципальні бюджети, є податок місцевої ради.

На думку дисертанта, є підстави для використання відповідного досвіду та перегляду видів місцевих податків та зборів в Україні з метою скорочення їхньої кількості.

На сучасному етапі прибуткові частини муніципальних бюджетів формуються переважно за рахунок неподаткових надходжень, істотну частину яких складають гранти держави (у США додатково – суб'єктів федерації), прибутки від комунальної власності та власної діяльності, позикові ресурси.

При розгляді формування прибуткових частин бюджетів органів муніципального управління, особлива увага приділяється практиці емітування та погашення облігацій муніципальних позик у США (у зв'язку з становленням аналогічного інституту в Україні).

Крім того, в Україні може бути використаний досвід функціонування Ради з надання місцевих позик – спеціального органу при Уряді Сполученого Королівства, головною метою діяльності якого є надання позик органам муніципального управління за рахунок коштів Національного фонду позик, а також збір коштів, що повертають муніципальні органи.

Істотну частину витрат органів муніципального управління складають адміністративні витрати. Внаслідок цього важливого значення набуває можливість вибору організаційної форми муніципального управління.

Аналізу організаційних форм муніципального управління присвячено **третій розділ – “Організація муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві”**, який складається з двох підрозділів. До **підрозділу 3.1. “Організаційні форми управління муніципальних органів в Сполученому Королівстві та муніципальних органів загальної компетенції в США”** включено два пункти.

У **пункті 3.1.1. “Організаційні форми муніципального управління приходів, таунів, громад і тауншипів”** зазначається, що організація муніципального управління в більшості приходів, таунів, громад (далі – приходів) та в неінкорпорованих тауншипах є східною у зв'язку з історичними особливостями. Головними елементами організаційної форми муніципального управління приходів (“системи комітетів”) та неінкорпорованих тауншипів є збори виборців приходу (тауншипу), місцева рада, “слабкий” голова ради (голова в громадах та приходах, мер у таунах Великобританії, супервізор у тауншипах), та посадові особи, які обираються безпосередньо членами територіального колективу.

Приходи, кількість членів територіальних колективів яких менше 150 осіб, не створюють муніципальних рад. Всі питання вирішуються зборами виборців, підготування та проведення яких організує голова зборів, що обирається територіальним колективом. Він також є відповідальним за виконання рішень зборів. Автором сформульовано пропозицію щодо можливості використання в Україні відповідного досвіду Сполученого Королівства щодо введення єдиної, спрощеної форми місцевого самоврядування для територіальних колективів, до складу яких входить менше 150 членів.

Організація муніципального управління в інкорпорованих тауншипах відрізняється переважно тим, що муніципальна рада наділена правом або найняти суперінтенданта, який фактично є менеджером тауншипу, та передати йому

частину своїх повноважень (переважно вирішення поточних питань), або передати ці ж повноваження супервізору.

На думку дисертанта, є підстави виділяти дві організаційні форми муніципального управління тауншипів в залежності від того, чи є відповідна адміністративно-територіальна одиниця інкорпорованою (на відміну від пропозицій інших дослідників вважати організаційними формами муніципального управління тауншипів форми “збори жителів тауна (тауншипа – *Н.М.*)” та “збори представників жителів тауна” (В. В. Смірнов), або взагалі не виділяти їх (інші дослідники муніципального управління в США)).

У пункті 3.1.2. **“Організаційні форми управління муніципальних корпорацій. Організаційні форми муніципального управління районів, унітарних округів та графств”** зазначається, що з травня 2002 року територіальні колективи Сполученого Королівства (крім територіальних колективів приходів) мають право вибрати одну з запропонованих у законодавстві організаційних форм муніципального управління:

- “мер і кабінет”;
- “лідер і кабінет”;
- “мер і менеджер”.

Найменування організаційних форм відбиває структуру виконавчих органів муніципальної ради, оскільки саме необхідність зміцнення позицій цих органів стосовно ради послужила головною причиною заміни “системи комітетів”. Незважаючи на те, що на сучасному етапі “система комітетів” використовується лише в приходах, в дисертації наведено стислий аналіз її особливостей в інших адміністративно-територіальних одиницях до травня 2002 року та найбільш типові приклади її поступового реформування.

Всі територіальні колективи США, крім колективів неінкорпорованих тауншипів, мають можливість не тільки обирати організаційну форму муніципального управління, але і модифікувати її з урахуванням місцевих потреб. Правами вносити найбільш суттєві модифікації наділені територіальні колективи муніципальних корпорацій, тому при характеристиці організаційних форм їхнього управління відокремлюють базові та “гібридні” (Б. С. Крилов) форми.

В результаті більш ніж вікового існування базові форми змінювалися, при цьому недоліки кожної конкретної форми найчастіше згладжувалися привнесенням елементів іншої форми. На сучасному етапі кількість муніципалітетів з “гібридними” організаційними формами управління перевищує кількість муніципалітетів з базовими формами. Проте найбільшу увагу дослідників найчастіше привертають саме базові форми, вони ж найчастіше піддаються рецепції.

Базовими організаційними формами управління муніципальних корпорацій є:

- “рада - мер”;
- “рада - менеджер”;
- комісійна форма.

При розгляді організаційних форм управління муніципальних корпорацій особлива увага приділяється відносно нечисленним радам муніципальних корпорацій, – наприклад, муніципальна рада сіті Сан-Франциско складається з 11 радників, сіті Нью-Йорк – із 51 радника. Представляється, що перегляд в сторону зменшення (на 1/5 або на 1/4) кількості членів місцевих рад в Україні міг би позитивно вплинути на їхню діяльність.

Вивчення управління великих муніципальних корпорацій підтверджує ефективність існуючої в законодавстві України норми про факультативне створення районних у містах рад (у США аналогічні органи муніципального управління не створюються).

Для форми “рада – мер” є характерним розподіл більшої частини повноважень між муніципальною радою і мером. Ця організаційна форма існує у двох різновидах - “рада – слабкий мер” і “рада – сильний мер” (в дослідженні наводяться аргументи, які дають підстави вважати ці різновиди не самостійними організаційними формами управління муніципальних корпорацій, а саме різновидами форми “рада – мер”).

У пункті 3.1.2 також викладаються аргументи, які обумовлюють доцільність використання при найменуванні різновидів саме цих термінів, а не відповідно “слабка рада – мер” та “сильна рада – мер”, “рада – мер” та “мер – рада”, деяких інших.

При використанні організаційної форми “рада – менеджер” (на думку дисертанта, є доцільним перекладати “manager” саме як “менеджер”) найбільша частина повноважень розподіляється між муніципальною радою і найманим нею менеджером. Комісійна форма характеризується тим, що муніципальна рада поєднує функції представницького та виконавчого органу.

Історично першою організаційною формою муніципального управління графств США була комісійна форма; підкреслюється, що саме за аналогією з нею згодом була створена комісійна форма управління муніципальних корпорацій. Дисертантом спростовується твердження, що комісійна форма управління муніципальних корпорацій виникла в результаті перенесення на муніципальне управління моделі управління приватною корпорацією.

Наводиться також характеристика інших, менш поширених форм муніципального управління графств - “колегія – менеджер” і “колегія – виборний керівник”, які виникли під впливом відповідно форм “рада – менеджер” і “рада – мер”.

У підрозділі 3.2. **“Організаційні форми муніципального управління спеціальних і шкільних округів”** зазначається, що при дослідженні організації муніципального управління в спеціальних і в шкільних округах США автор дисертації вважає за доцільне виділяти:

– дві організаційні форми муніципального управління спеціальних округів – колегіальну форму і форму “колегія – менеджер” (найменування запропоновані автором);

– дві організаційні форми муніципального управління шкільних округів – колегіальну форму і форму “колегія – суперінтендант” (найменування запропоновані автором).

Колегіальна форма схожа з комісійною формою управління муніципальних корпорацій, а форми “колегія – менеджер” і “колегія – суперінтендант”, – із формою “рада – менеджер”.

ВИСНОВКИ

У висновках викладені загальні підсумки, зроблені автором у процесі проведення комплексного порівняльно-правового дослідження муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві на сучасному етапі.

Для систем органів муніципального управління Сполученого Королівства та США характерна, в першу чергу, відсутність єдиної системи цих органів на всій території країни та наявність як органів муніципального управління, створення яких є обов'язковим, так і органів, створення яких є факультативним.

На відміну від існуючої в літературі точки зору, констатується, що до складу сучасної системи органів муніципального управління Сполученого Королівства входять лише органи муніципального управління загальної компетенції, а не загальної та спеціальної компетенції, як в США.

Щодо органів муніципального управління спеціальної компетенції США наведено аргументи, які підтверджують, що не всі спеціальні та шкільні округи є органами муніципального управління, а тільки ті, що належать до незалежних (досить детальний розгляд муніципального управління в спеціальних та шкільних округах США в усіх розділах дисертації пов'язаний з тим, що інформація про ці органи включається до відповідних досліджень рідко).

При розгляді організації муніципального управління в Сполученому Королівстві, увага звертається на нові, запроваджені у травні 2002 року організаційні форми “мер і менеджер”, “мер і кабінет”, “лідер і кабінет”, надається їхня характеристика.

Зазначається, що при розробці цих форм використовувався відповідний досвід функціонування в США організаційних форм управління муніципальних корпорацій “рада – менеджер” та “рада – мер” у двох її різновидах: “рада – слабкий мер” та “рада – сильний мер”.

Обстоюється точка зору щодо того, що вони є саме різновидами цієї форми, а не самостійними організаційними формами управління муніципальних корпорацій.

При дослідженні організаційних форм муніципального управління в США аналізується також історія їхньої появи. Так, сучасний погляд на виникнення комісійної форми управління муніципальних корпорацій дає підстави стверджувати, що, на відміну від поширеного твердження, ця форма виникла не на основі практики управління приватними корпораціями, а на базі комісійної форми муніципального управління графств.

Розглядаються також інші форми муніципального управління графств в США (“колегія – виборний керівник” та “колегія – менеджер”). Особлива увага

звертається на організацію муніципального управління в тауншипах, – вони, поряд з органами муніципального управління спеціальної компе-

тенції, найчастіше залишаються поза увагою дослідників. Зокрема, автором пропонується виділяти дві організаційні форми муніципального управління тауншипів у залежності від того, є тауншип інкорпорованим чи ні.

З урахуванням практичної і наукової важливості поглибленого вивчення досвіду зарубіжних країн для підвищення ефективності муніципальної реформи в Україні звертається увага на деякі інститути муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві, більш детальні подальші дослідження яких представляються перспективними в разі можливого використання в майбутньому. Крім того, сформульовано ряд пропозицій щодо можливого вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з урахуванням досвіду Сполученого Королівства та США на сучасному етапі.

Так, відсутність прямої залежності обсягу коштів, які надходять від них у бюджети органів місцевого самоврядування від місцевих податків та зборів, від кількості місцевих податків та зборів, дозволяє вважати за доцільне поступове скорочення в Україні кількості місцевих податків та зборів з тим, щоб звести їх до одного, аналогічного податку місцевої ради у Сполученому Королівстві (у даний час, незважаючи на наявність сімнадцятиох місцевих податків і зборів, основу бюджетів органів місцевого самоврядування складають відрахування від загальнодержавних податків).

Деякі науковці та практики відзначають, що істотним недоліком є наявність в Україні лише однієї організаційної форми місцевого самоврядування. З огляду на це, у дослідженні міститься пропозиція щодо введення в Україні:

- для територіальних колективів, до складу яких входить менше ніж 150 членів, – єдиної, спрощеної форми місцевого самоврядування (з використанням відповідного досвіду Сполученого Королівства);

- для всіх інших територіальних колективів, на вибір членів територіальних колективів, – одного з двох різновидів існуючої організаційної форми місцевого самоврядування, розроблених з використанням відповідного досвіду США (організаційна форма управління муніципальних корпорацій “рада – мер”).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи) // Юридический вестник. – 1999. - № 2. – С. 130 – 136.
2. Випуск облігацій: практика органів місцевого самоврядування в Україні та в США // Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – Ч. 1. – С.130 – 136.
3. Местное самоуправление: понятийно-терминологический состав в теории и законодательстве (в соавторстве с Фельдман Е. А.) // Юридический вестник. - 1999. - № 4. – С. 99 – 101.

4. Організаційна форма місцевого самоврядування “рада – голова” в Україні та в США // Юридический вестник. – 2001. - № 1. – С. 124 – 127.
5. Деякі можливості вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на матеріалах практики Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2001. – Вип. 11. – С. 213 – 215.
6. Реформа по підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2001. – Вип. 12. – С. 184 – 186.
7. Роль комісій місцевих рад у підвищенні ефективності рішень ради: Україна та зарубіжний досвід // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 2. - С. 153 – 157.
8. Акты органов конституционного правосудия как источник муниципального права в Украине и в США // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. – Одеса: Юридична література, 2001. – С. 173 – 175.
9. Проект Муніципального кодексу України / Огляд підготовлено М. П. Орзіх (тези доповіді) // Юридический вестник. – 2001. - № 2. – С. 106 – 107.
10. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Проблемы права на зламі тисячоліть. Матеріали міжнародної наукової конференції: Наукове видання. – Дніпропетровськ, ІМА – прес, 2001. – С. 133– 135.

АНОТАЦІЯ

Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: порівняльно - правове дослідження. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002.

Дисертація присвячена порівняльно-правовому дослідженню основних інститутів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії.

Дисертація містить стислу історичну характеристику розвитку муніципального управління на території Сполученого Королівства і США, відомості про особливості муніципальних систем та інформацію про системи органів

муніципального управління в цих державах. Проаналізовано компетенцію муніципальних органів, фінансові основи та організаційні форми муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві.

В дисертації сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з урахуванням досвіду Сполученого

Королівства і США.

Ключові слова: муніципальне управління в США, муніципальне управління в Сполученому Королівстві, система органів муніципального управління в США, система органів муніципального управління в Сполученому Королівстві, фінансові основи діяльності органів муніципального управління, компетенція органів муніципального управління, організаційні форми муніципального управління.

SUMMARY

Mishina N.V. Local Government in the USA and in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: comparative legal research. – Manuscript.

The dissertation for the Candidate of Science Degree (Law), speciality 12.00.02 – Constitutional Law. The Odessa National Law Academy, Odessa, 2002.

The dissertation is dedicated to the comparative legal research of the basic institutes of the local government in the USA and in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

The dissertation includes short description of the historical basis of local government in the UK and in the USA, information about the systems of local government authorities in the USA and in the UK, information about the legal bases of the local government authorities' jurisdiction and the financial ensuring of the local government authorities' activities, description of the organisation of the local government in the USA and in the UK.

At the end of the work the author gives basic conclusions and some propositions on the way the experience of the UK and the USA can be used during the local government reform in Ukraine.

The key words: local government in the USA, local government in the UK, system of local government authorities in the USA, system of local government authorities in the UK, local government jurisdiction, local government finance, organizational models of the local government.

АННОТАЦИЯ

Мишина Н.В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно – правовое исследование. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2002.

Диссертация посвящена сравнительно-правовому исследованию основных институтов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Исследование начинается с краткого исторического анализа возникновения и развития муниципального управления в рассматриваемых государствах, содержащего, в первую очередь, характеристику институтов, которые стали

основой сформировавшихся в Соединенном Королевстве соответственно в 1832 и в 1835 годах систем органов муниципального управления специальной и общей компетенции, и характеристику элементов муниципального управления, которые подверглись рецепции в США в период колониальной зависимости от Соединенного Королевства.

Автор предлагает именовать модель, в соответствии с которой организовано муниципальное управление в США, в Соединенном Королевстве (а также в Канаде, в Австралии, в иных странах со схожими муниципальными моделями, не “англосаксонской”, а “англо-американской”. Думается, такой термин должен:

- либо носить нейтральный характер (по аналогии с термином “континентальная модель”);

- либо содержать в себе указания на государства, муниципальное управление в которых наиболее типично для рассматриваемой группы стран.

Включение в его наименование лишь одной из исторических частей Соединенного Королевства, даже, несмотря на то, что в основу организации муниципального управления в перечисленных странах легли основы муниципального управления в Англии, представляется недостаточным. Это связано с усилившимся в XX веке влиянием муниципального права США – в первую очередь, на Соединенное Королевство (что наиболее заметно при сравнительном анализе организационных форм муниципального управления), на Канаду и Австралию.

В диссертационной работе приводятся сведения о системах органов муниципального управления в рассматриваемых государствах. При характеристике системы органов муниципального управления в Соединенном Королевстве обращается внимание на то, что на современном этапе в нее входят исключительно органы муниципального управления общей компетенции (а не общей и специальной компетенции). Наряду с органами муниципального управления общей компетенции США рассматриваются органы муниципального управления специальной компетенции. В частности, сформулировано, что не все специальные и школьные округа являются органами муниципального управления, а только те из них, которые являются независимыми. Проанализирована компетенция муниципальных органов, финансовые основы их функционирования.

При рассмотрении организации муниципального управления значительное внимание уделяется организационным формам управления муниципальных корпораций: комиссионной форме (автором отстаивается точка зрения,

согласно которой она возникла не на основе практики управления частными корпорациями, а на базе комиссионной формы муниципального управления графств), форме “совет – управляющий” (предлагается именовать ее “совет – менеджер”), форме “совет – мэр” и ее разновидностям “совет – слабый мэр” и “совет – сильный мэр”.

В ходе исследования организации муниципального управления в США предлагаются авторские классификации:

- организационных форм муниципального управления тауншипов – в зависимости от того, является тауншип инкорпорированным либо нет;
- организационных форм муниципального управления специальных округов: коллегияльная форма и форма “коллегия – менеджер”;
- организационных форм муниципального управления и школьных округов – коллегияльная форма и форма “коллегия – суперинтендант”.

При рассмотрении организации муниципального управления в Соединенном Королевстве представлена характеристика как “системы комитетов” (до мая 2002 года – единственная организационная форма муниципального управления), так и новых форм “мэр и кабинет”, “лидер и кабинет”, “мэр и менеджер”.

В диссертации сформулирован ряд предложений по усовершенствованию законодательства Украины о местном самоуправлении с учетом опыта Соединенного Королевства и США. В частности:

- исходя из опыта США и Соединенного Королевства, в исследовании сформулировано предложение о целесообразности сокращения в Украине количества местных налогов и сборов и о пересмотре их видов;
- исходя из опыта Соединенного Королевства, в исследовании сформулировано предложение о введении в Украине единой, упрощенной формы местного самоуправления для территориальных коллективов, в состав которых входит менее 150 членов;
- исходя из опыта США, в исследовании сформулировано предложение о нормативном закреплении в Украине двух разновидностей существующей организационной формы местного самоуправления для сел, поселков и городов, разработанных с использованием двух разновидностей организационной формы управления муниципальных корпораций “совет – мэр”, и о предоставлении территориальным коллективам права выбирать одну из этих форм.

Ключевые слова: муниципальное управление в США, муниципальное управление в Соединенном Королевстве, система органов муниципального управления в США, система органов муниципального управления в Соединенном Королевстве, финансовые основы деятельности органов муниципального управления, компетенция органов муниципального управления, организационные формы муниципального управления.